

# POSNUEVA GESTIÓN PÚBLICA, GOBERNANZA E INNOVACIÓN. TRES CONCEPTOS EN TORNO A UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LO PÚBLICO\*

SERGIO ALBERTO CHICA-VÉLEZ\*\*  
CRISTIAN ANDRÉS SALAZAR-ORTIZ\*\*\*

## Resumen

La gobernanza refleja la transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad a partir de la emergencia de un papel más activo de la sociedad civil en la acción pública al desligarla de la tradicional dependencia gubernamental. Empero, si bien la Gobernanza como concepción ha sido empleada de manera vigorosa en las estrategias discursivas de las doctrinas de la Nueva Gestión Pública (NGP)

en conjunción con discursos de innovación como finalidad justificante, en la actualidad también es posible rastrear discursos que pueden agruparse en un marco denominado Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) que propone nuevas concepciones acerca de la gobernanza y la innovación; concepciones que articulan un giro en las maneras de concebir y comprender las formas organizacionales, la gestión pública y al Estado mismo en su interacción con la sociedad.

---

\* Este artículo se enmarca en los estudios adelantados en la materia por el grupo de investigación “Redes OGP”, gracias a la financiación de la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

\*\* Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional; magíster en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Docente ocasional, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá (Colombia). [[sergio.chica@esap.gov.co](mailto:sergio.chica@esap.gov.co)]; [<https://orcid.org/0000-0003-4276-3105>].

\*\*\* Estudiante del Programa de Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Asistente de Investigación, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá (Colombia). [[salazarcocol@gmail.com](mailto:salazarcocol@gmail.com)]; [<https://orcid.org/0000-0002-2006-2423>].

Recibido: 22/06/2020 / Modificado: 04/08/2020 / Aceptado: 15/09/2020

Para citar este artículo

Chica-Vélez, S. A. y Salazar-Ortiz, C. A. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *OPERA*, 28, 17-51.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>

Este trabajo analiza los cambios en el concepto de gobernanza desde la P-NGP, lo que implica tomar como punto de partida las descripciones de la gobernanza a partir de ámbitos discursivos NGP, para luego contrastar dichas descripciones con referencias a la P-NGP. Lo anterior lleva implícita una reflexión en torno a la recomposición de las dinámicas de acción pública que, desde el enfoque de la gobernanza con base en referentes discursivos P-NGP, plantean nuevas lógicas para la implementación de políticas desde la innovación pública, como es el caso de las formas organizacionales público/privadas emergentes tipo *crowdsourcing*.

**Palabras clave:** pos-nueva gestión pública, gobernanza, innovación pública, valor público, valores públicos, apertura, gobierno abierto, TIC, *crowdsourcing*.

#### **POST-NEW PUBLIC MANAGEMENT, GOVERNANCE AND INNOVATION. THREE CONCEPTS REGARDING ORGANIZATIONAL FORM AND PUBLIC MANAGEMENT**

##### **Abstract**

Governance reflects the transformation of relations between government and society, starting with the emergence of a more active role for civil society in public action by detaching it from traditional dependency from government. However, although governance as a concept has been used vigorously in the discursive strategies of the doctrines of New Public Management (NPM) in conjunction with discourses of innovation as a justifying purpose; it is also possible to trace discourses

that can be grouped in a framework called Post-New Public Management (P-NGP) which proposes new conceptions about governance and innovation; Conceptions that articulate a shift in the ways of conceiving and understanding organizational forms, public management and the State itself in its interaction with society.

This paper analyzes the changes in the concept of governance brought by the P-NGP, which implies taking as a starting point the governance descriptions of NPM discursive areas, and then contrasting these descriptions with references to the P-NGP. This implies a reflection on the reconstruction of the dynamics of public action that, from the approach of governance based on P-NGP discussion referents, propose new logics for the implementation of policies from public innovation, such as the emerging case of public and private organizational forms like crowdsourcing.

**Key words:** Post-new public management; governance; public innovation; public value; public values; openness; open government; ICT; crowdsourcing.

##### **INTRODUCCIÓN**

El presente artículo tiene como objetivo analizar las transformaciones que se han presentado en el concepto de gobernanza a partir de la emergencia de referentes discursos que pueden agruparse bajo la denominación Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP). Dado lo anterior, la pregunta-problema guía del trabajo es: ¿cuáles son los paradigmas que en materia de organi-

zación del Estado, administración pública y gestión de lo público caracterizan la última década del siglo xx y las primeras dos del siglo xxi? y, ¿de qué maneras repercuten sobre las interacciones entre los aparatos públicos y la sociedad, por ejemplo, en materia de implementación de políticas públicas?

En materia de método, la resolución de la pregunta-problema consistió en realizar un abordaje de la literatura sobre NGP, P-NGP en aras de identificar las tendencias de la gobernanza. Este abordaje se basó en revisiones sistemáticas de documentos seleccionados del extenso corpus bibliográfico sobre NGP, P-NGP y gobernanza entre los años noventa y la actualidad. Para lo anterior, se inició con la búsqueda, selección y clasificación documental, con base en criterios tanto de forma como de contenido: tipo de documento, lugar de producción, enfoque propuesto, país de referencia, temática o planteamiento central, contenidos (NGP, P-NGP, gobernanza, gobernabilidad, innovación pública, gestión pública, alianzas público-privadas, por mencionar algunos).

Posteriormente se sistematizaron los documentos seleccionados mediante instrumentos de análisis en los cuales se identificaron en los textos tres componentes: primero, debates, problemas, marcos teóricos y líneas argumentales o explicativas; segundo, conceptos, definiciones, nociones o significados; tercero, métodos, metodologías y técnicas relacionadas en los documentos. A partir de estos elementos identificados se realizó un ejercicio de triangulación hermenéutica la cual consistió en el cruce, con perspectiva dialéctica, de las conclusiones derivadas de la sistematización, por ejemplo, se identificaron los principales

conceptos relacionados con la P-NGP para examinar sus coincidencias y divergencias, de tal manera que se pudiera crear una síntesis de los resultados obtenidos así como unas inferencias por cada componente y, por último, la generación de conclusiones categoriales que permitieran resolver la pregunta propuesta.

Frente a lo descrito atrás, se desprende que la literatura relacionada con el paradigma P-NGP permite entenderlo como un conjunto de reformas al aparato administrativo centradas en la recentralización del poder del Gobierno a partir de mecanismos de coordinación vertical (multinivel) y horizontal (multiactores). Este paradigma se ha combinado con enfoques de gobernanza, en referencias que enfatizan en la importancia de la apertura del Gobierno y la administración pública como presupuestos necesarios para fomentar ejercicios de cogobierno mediante, por ejemplo, la implementación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para potenciar la capacidad colaborativa y relacional entre actores públicos y privados. En consecuencia, gobernanza y P-NGP tienen un punto de conexión en las formas de organización del Estado basadas en la *openness* o apertura, la cual detalla un nuevo carácter en las relaciones Gobierno-Sociedad, y la forma en que se define lo público, no desde lo gubernamental, sino desde la acción mediada por la democratización de la gestión pública, lo cual motiva la inserción directa de mecanismos de colaboración en redes de política pública.

En este sentido, las reflexiones de este documento incorporan un conjunto de comprensiones acerca de la emergencia de nuevas formas organizacionales y de gestión de lo

público que son vistas como más eficaces en el sentido que conciben la creación de valor público en función al despliegue de valores públicos acordes con estructuras innovadoras de cuidado ciudadano, la protección y goce de derechos, y la materialización de prácticas de gestión que orientan y dirigen la transformación de los Estados y de la ciudadanía hacia nuevas formas de relacionamientos público-privados.

Este artículo se estructura en cinco partes, de las cuales la primera es esta introducción; en la segunda parte se aborda el paradigma de la P-NGP, señalando un conjunto de asociaciones teóricas y conceptuales respecto a una posible manera de aproximarse a nuevas formas organizativas de la gestión de lo público basadas en esta línea discursiva; la tercera parte reflexiona sobre los cambios en el concepto de gobernanza de discursos basados en la idea de la mejora de capacidades a la noción de formas de articulación basadas en espacios tipo red, configurados a partir de la suma de capacidades de múltiples agentes; la cuarta parte aborda los conceptos de innovación pública desde tres perspectivas: innovación como co-creación para la generación de valor público, innovación como formas organizacionales de gestión de lo público basadas en enfoques tipo *crowdsourcing*, y por último, innovación como procesos de apertura en el marco de implantación de TIC. En la parte final se proponen unas conclusiones orientadas en señalar cómo los tres conceptos aluden a un proceso de similar naturaleza: la tendencia a la configuración de formas organizacionales y de gestión de lo público para dar respuesta a las demandas y los desafíos de la actual década.

## LA POS-NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La P-NGP implica un alejamiento de las reformas basadas en la NGP, dejando de lado la orientación hacia el mercado y la mercantilización del Estado, para consolidar un enfoque basado en las capacidades colaborativas entre el Estado y la sociedad (Chica y Salazar, 2016).

La P-NGP no es una postura de naturaleza homogénea, con postulados estandarizados; por el contrario, es un conjunto de posturas diversas que cuentan con algunos ejes comunes como la referencia a la apertura basada en una mayor capacidad y calidad de participación ciudadana en asuntos de gobierno más allá de la intermediación del mercado, lo que se expresa, por ejemplo, en la reflexión acerca del incremento en los niveles de colaboración y asociatividad entre los sectores público y privado, y su preponderancia por lograr una mayor capacidad de gestión por parte de las administraciones o autoridades locales, en función de consolidar una mejor gestión para el desarrollo económico y social (Riascos, 2010).

La P-NGP propone la búsqueda de mecanismos para incrementar escenarios proclives a la gobernanza que potencien una mayor relación entre actores públicos y privados a fin de lograr institucionalizar mayores y mejores canales de control y rendición de cuentas, lo cual está sustentado en la existencia de “áreas grises” que son producto de implementación de estrategias y reformas tipo NGP (Pliscoff, 2012), las cuales, si bien se basan en la eficiencia y la eficacia, y a pesar de fundamentarse en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad

dad y la gestión por resultados, dejan abiertos canales que pueden desencadenar hechos de corrupción e ineficiencia administrativa (Chica y Salazar, 2016, p. 116).

La P-NGP es desarrollada por Christensen (2012) y Christensen y Lægreid (2005; 2007a; 2007b) a través de su modelo *Whole-of-government Approach*, WoG, (Totalidad del Gobierno - TG), en el cual se plantea la necesidad de abordar los problemas de delegación estructural de la autoridad en los niveles político-administrativos. Problemas que son generados por las formas segmentadas de coordinación horizontal y vertical que promueve la NGP (Chica y Salazar, 2016, p. 116).

De esta manera, la P-NGP puede verse como una respuesta a las fallas y los vacíos que han ocasionado las estrategias basadas en doctrinas NGP, es decir, una contraparte al “conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del Gobierno” (Culebro, 2014, p. 54) en, al menos, tres direcciones: primero, la implantación de herramientas gerenciales, provenientes del sector privado, que han sido transferidas al sector público; tal es el caso de los modelos de innovación adaptados para las administraciones públicas; segundo, la promoción de herramientas que buscan lograr mayor especialización vertical (por medio de la distribución de responsabilidades entre niveles jerárquicos, mayor autonomía y discrecionalidad del funcionario público en la toma de decisiones) y horizontal (desde la creación de entidades públicas destinadas a objetivos particulares que están en competencia) y, tercero, el uso de herramientas gerencialistas y delegación de autoridad a funcionarios públicos con el propósito de

otorgarles una mayor libertad para la solución de problemas públicos.

En este orden de ideas, la diferencia más importante entre la NGP y la P-NGP se manifiesta en que los defensores de las doctrinas NGP siguen promoviendo posturas que abogan por que en la administración pública las cosas se hagan a imagen y semejanza del sector privado en la búsqueda de creación de valor público mediante el otorgamiento, al funcionario público, de una cultura innovadora y de emprendimiento autónomo, con el propósito lograr la eficiencia, la eficacia, la efectividad y la economía en la función pública. Para la P-NGP, son más los vacíos y problemas que generan las reformas NGP que sus logros, en especial lo relacionado con el cuidado ciudadano y de lo público, por ejemplo, frente a la capacidad del Estado para garantizar el goce efectivo de derechos, el logro de la dignidad humana y el despliegue de valores públicos tales como confianza, compromiso ciudadano, concurrencia de actores (participación), cooperación, colaboración, comunicación, transparencia de lo público, coordinación entre actores y, consolidación de una cultura ciudadana basada en la democracia.

Así las cosas, para la P-NGP, el mundo globalizado y las nuevas realidades territoriales imponen grandes desafíos a la sociedad y al Estado; el más importante de estos desafíos es transformar al Estado y a la administración pública, ya no en función de una mayor efectividad en sus intervenciones, sino en torno a la generación de valores públicos que sean la expresión y garantía de los intereses ciudadanos en conjunción con las dinámicas del desarrollo socioeconómico.

Algunos de los anteriores elementos pueden verse referenciados en los trabajos de Christensen y Lægreid, con especial atención a su modelo de *Whole of Government* (WoG) el cual puede verse desde una doble dimensión: operativo-instrumental y cultural. En la primera, el WoG propone la reorganización de las estructuras organizacionales de la administración pública para incorporar mecanismos de cooperación y trabajo unido (conjunto), orientado hacia la coordinación, colaboración y cooperación vertical y horizontal (C+C+C). Desde la segunda dimensión, el WoG se enfoca en enraizar un conjunto de valores públicos tales como confianza, compromiso, colaboración, participación, trabajo en equipo y formación en derechos de la función pública. El resultado de la combinación de ambas dimensiones es la provisión más integral de servicios al ciudadano (Chica y Salazar, 2016, p. 117).

Por su parte, van Gestel y Teelken (2004) analizan las reformas administrativas que se desarrollaron en los Países Bajos bajo el sello NGP, argumentando que estas se caracterizaron por ser más disposiciones por su excesivo

carácter normativo más que teórico, con una proclividad hacia la prescripción de criterios ideologizados centrados en promover mayores procesos de endoprivatización (inclusión del lógicas de gestión privadas en el núcleo de la gestión estatal) y de exoprivatización (inclusión del sector privado como agente directo en la prestación de servicios públicos). Para estos autores, la P-NGP difiere de la NGP en torno a las características expuestas en la tabla 1.

Chica y Salazar (2016) exponen que la P-NGP no corresponde necesariamente con un rompimiento frente a la NGP, pero tampoco a una continuación incremental de las reformas NGP. Propiamente la P-NGP puede rastrearse en los años noventa del siglo xx y la primera década del siglo xxi, como una postura crítica de autores provenientes de países desarrollados del norte de Europa en función de las limitaciones que las reformas NGP presentaron en la generación de resultados o soluciones apropiadas a los problemas públicos sobre los cuales se promulgaron. Incluso autores como Christensen y Laegreid señalan que la P-NGP se presentó como un conjunto de reformas cuyo objeto fue

**TABLA 1. CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES ENTRE NGP Y P-NGP**

Característica	NGP	Pos-NGP
Raíces normativas de la reforma del sector público (macro)	Elección racional, eficiencia	Equidad social, humanización, democracia
Meta y estrategia de la reforma (meso)	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles	Se centra externamente en los problemas de la sociedad; Mejoramiento de la confianza y la creatividad
Modelo de gobernanza (macro)	Mercado, empresa	Comunidad, red
Políticas públicas, administración y control (meso)	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control

Fuente: van Gestel y Teelken (2004, p. 432), Chica y Salazar (2016).

resolver los problemas generados precisamente por las reformas NGP como, por ejemplo, los de coordinación, fragmentación institucional y proliferación de las tendencias a la agenciación y la clientelización de la gestión pública.

A partir de lo anterior puede señalarse que, en líneas generales, los exponentes de la P-NGP han venido proponiendo modelos que demandan una mayor centralización, vista como mayor capacidad de la administración central para mejorar su capacidad de gobierno en función de marcos de gobernanza a partir de procesos de producción de confianza, apertura y transparencia asociados a mecanismos de *accountability* y rendición de cuentas, en un enfoque de relaciones sustentado en mayor participación social (Chica y Salazar, 2016). Por su parte, Cohen (2016) señala que, para el caso de las reformas del servicio civil en Israel, la principal característica de la P-NGP radica en la asunción de métodos de gestión orientados a fortalecer las capacidades de los niveles superiores de Gobierno, tales como los ministerios, en torno a la formulación de políticas, la integración sectorial y la coordinación horizontal.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre las implicaciones de las reformas P-NGP sobre el Gobierno y la Administración pública, para lo cual es pertinente lo planteado por Pollitt (2016), cuando señala que ni el modelo burocrático ha sido reemplazado por la NGP ni esta será reemplazada por la P-NGP, sino que las futuras innovaciones gubernamentales constituyen procesos complejos de desplazamiento que traducen una coexistencia híbrida entre las diferentes doctrinas y estilos de gestión. Las tendencias actuales adecuan los propósi-

tos de las tendencias pasadas y las actualizan, pero también se modifican conforme su contenido doctrinario e ideológico.

Al respecto, Oszlak (2013) señala que el rol del Estado implica reconocer la correlación de fuerzas políticas coyunturales que desplazan históricamente el péndulo del rol del Estado hacia el servicio del interés general de la sociedad (encarnados en la sociedad civil), hacia los intereses de los sectores económicamente dominantes (encarnados en el mercado) o de los intereses de los propios burócratas (encarnados en el propio Estado). Oszlak plantea que los modelos y paradigmas en América Latina han exagerado demasiado el alcance de las reformas al acentuar más sus aspectos discursivos y retóricos que sus realizaciones concretas, frente a lo que la P-NGP se ajusta con los discursos de innovación pública al hacer énfasis en los procesos de implementación más que en el diseño en sí mismo.

El paradigma burocrático de las primeras reformas administrativas de los años sesenta y setenta en América Latina desarrolló una retórica que movilizaba los intereses de unos cuerpos burocráticos en gestación por copar el Estado bajo el discurso de la modernización. La Nueva Gestión Pública como paradigma discursivo en los años ochenta y noventa planteó una serie de doctrinas de reforma que privilegiaron los intereses, valores e ideas de mercado. En este sentido, es posible decir, a la luz de las ideas de Oszlak, que más que una ruptura frente al paradigma burocrático y la NGP, lo que se evidencia es un giro del péndulo en la primera y segunda décadas del siglo XXI, en el cual se hace visible de manera discursiva a la sociedad civil y emerge una retórica de la go-



bernanza y la transparencia (Moriconi, 2012) y la innovación pública (Dussauge, 2009). A este discurso doctrinario e ideológico se le ha denominado Pos-Nueva Gestión Pública.

Esta última afirmación permite complementar lo dicho con las tres perspectivas de análisis usadas por Christensen y Fan (2016) para revisar las reformas implementadas en China durante la última década bajo la P-NGP. Para los autores, estas reformas pueden ser comprendidas por las expectativas del Gobierno central en materia de: 1) lo instrumental-estructural: los reformadores esperaban generar mayor control en la formulación y ejecución de las políticas, el cual se había dificultado en gran parte por la alta complejidad estructural del aparato de Gobierno; 2) lo institucional y cultural: las reformas han sido propuestas como mecanismo de instrumentalización de un andamiaje axiológico que sea consecuente con las necesidades políticas y de control asociadas atrás, en otras palabras, las reformas fueron promovidas para recuperar la importancia de las tradiciones culturales como base de los liderazgos políticos; 3) lo mítico/simbólico: el liderazgo político como eje de los símbolos identitarios para abogar por un mayor control y coordinación (Christensen y Fan, 2016, p. 6).

De lo anterior se observa a la P-NGP como un proceso de reforma que implica una visión triple de las necesidades de la administración pública en torno a la importancia de hacerla más democrática, pero con una menor fragmentación de su aparato y, con mayor capacidad de los líderes políticos y de las instituciones públicas para crear y consolidar mecanismos de coordinación. La P-NGP es presentada como

un remedio para la NGP en el sentido que busca fortalecer el orden político central a través de la reintegración estructural y el incremento de la capacidad de los niveles superiores de la administración pública. Se otorga mayor importancia a la coordinación horizontal entre agencias gubernamentales y entre sectores, centralización y vigilancia desde instancias superiores que también incluyen nuevas formas organizacionales de asociatividad público-privadas (Christensen y Fan, 2016, p. 4).

La idea expuesta por Christensen y Fan permite reflexionar sobre la transformación del aparato administrativo a partir de los postulados P-NGP en torno al incremento del control, la centralización y la capacidad de coordinación; puede decirse que uno de los elementos fundamentales de dicha transformación radica en la reestructuración de las burocracias, pero, sobre todo, como señalan Penz *et al.* (2017), en la adopción de modelos innovadores de gestión en red y de gobernanza, en donde subyacen tres importantes precisiones: primero, las redes son mejores que las burocracias jerarquizadas en temas como la coordinación a partir de su tendencia a la horizontalidad y al reconocimiento de las capacidades de todos los actores involucrados; segundo, debe reconocerse que en la prestación de los servicios públicos no solamente son fundamentales los organismos gubernamentales, sino también las organizaciones del tercer sector, que comprenden formas de autoorganización más eficientes que alimentan colaborativamente a los gobiernos y, tercero, la importancia de fortalecer mecanismos de control de las políticas en perspectiva de lograr mejorar el simple proceso de mando, incluyendo procesos innovadores



de autocontrol, control social y control de los instrumentos de política.

Los elementos definidos líneas atrás permiten identificar cómo, ante las limitaciones enfrentadas por las reformas NGP e incluso, ante los problemas derivados de estas, subyacen propuestas como las iniciativas de innovación pública tipo P-NGP que implican reconocer nuevas realidades nominadas por Laffin (2016) como *Post-Democracy* que identifican formas de interacciones entre actores estatales, no estatales, públicos, privados, mixtos, entre todas las variedades posibles, las cuales enmarcan un cambio en la tendencia de gestión de lo público desde perspectivas basadas en ecosistemas de innovación pública operados desde lógicas de gobernanza.

Adicional a lo anterior, es importante precisar que estas nuevas realidades relacionales están inmersas en el marco de los retos que el actual contexto impone a la sociedad, entre los que se destacan: transformaciones demográficas asociadas al envejecimiento de la población; cambios frente a los patrones tecnológicos (*big data* y analítica de datos, inteligencia artificial, datos abiertos, realidad virtual y aumentada, redes 5G, automatización de sistemas, robótica, internet de las cosas, tecnologías exponenciales y *blockchain*); urbanización y expansión de las ciudades; crisis del cambio climático; transformaciones en las estrategias de autonomía energética de los Estados orientadas hacia la interdependencia frente a los combustibles fósiles; constantes amenazas frente a la crisis y fragilidad de la economía global; amenazas a la bioseguridad: pandemias y emergencia de nuevas enfermedades; prevención de catástrofes frente al

uso, mantenimiento y desmonte de centrales nucleares; construcción de ciudadanías activas y diversas; emergencia de nuevas ciudadanías centradas en problemáticas diversas (animalistas, LGBTQ+, culturalistas, veganos, entre otros); nuevos escenarios y formas de protesta y movilización social supranacionales; y gobernanza democrática que se sintetiza en el hecho de que el Estado ya no es el único centro del gobierno de la sociedad.

Este último elemento describe un movimiento importante en la reformulación de la gobernanza en el sentido de que la sociedad ya no se ubica como un actor pasivo que demanda políticas asistenciales en entornos locales, sino que, por el contrario, se constituye como un agente activo que no solo formula, sino que también interviene en la solución de problemas globales que antes eran potestad, casi exclusiva, de la administración pública como, por ejemplo, la consolidación de un sistema democrático en el cual el goce efectivo de los derechos humanos sea una realidad de facto; la gestión de políticas públicas inclusivas encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad en sus distintas manifestaciones; el fortalecimiento de las instituciones públicas incluidas aquellas de naturaleza pública no estatal; la gestión equilibrada y eficiente de las finanzas públicas y de la macroeconomía; el énfasis en el desarrollo de estructuras público-privadas orientadas al cuidado y la protección, y, con base en lo anterior, la emergencia de nuevas formas organizacionales basadas en interacciones público-privadas. Estos planteamientos se constituyen con base en referentes discursivos P-NGP en tanto implican el replanteamiento de los fundamen-

tos Estado-céntricos burocráticos y de los enfoques posburocráticos mercado-céntricos propios de la NGP.

En síntesis, la emergencia de esta denominada *post-democracy* implica el desarrollo de una administración pública orientada al perfeccionamiento de la democracia en sí misma, esto es, la producción de nuevos y mejores escenarios públicos (sociocéntricos) hechos para el despliegue de valores públicos, el goce efectivo de derechos y el desarrollo de garantías legales. Para ello, se hacen necesarios mecanismos basados en la innovación como, por ejemplo, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, las conferencias de consensos (juicios ciudadanos), el desarrollo de aplicaciones digitales (*app*) y la integración de redes sociales ensambladas en espacios de gestión de lo público e interconectadas mediante tecnologías de navegación en internet.

Estos referentes propios de la P-NGP plantean nuevas maneras de repensar el Estado y su relación no solo con la sociedad y la empresa privada, sino también con diversos ámbitos asociados a la producción de la ciencia y la tecnología. Estas nuevas realidades se transforman en formas de interrelación que tienen el propósito de lograr un desarrollo compartido, nuevas maneras de delegación de funciones y la producción de nuevos bienes y servicios que replantean los límites entre lo público y lo privado, pero también entre los sectores y niveles de la administración pública.

Para ejemplificar lo dicho líneas atrás puede tomarse como referencia la construcción de alternativas de solución a los problemas educativos, proceso que, en la actualidad, va más allá de las competencias, los instrumen-

tos, los mecanismos y los saberes disciplinares de un sector específico (educación), bajo el mando discrecional de una sola entidad (Ministerio), y, por el contrario, implican desafíos interdisciplinares y la aplicación de elementos transdisciplinares: la educación también es un asunto de salud, de nutrición, de deporte y, como se ha visto en la actual emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19, la educación es un asunto de las telecomunicaciones. Todos estos elementos evidencian cómo la definición y solución de los problemas no es solo competencia de un actor que se sitúa por encima de los problemas y los resuelve mediante políticas asistenciales, sino que involucra una mayor articulación entre actores estatales, sociales y empresariales desde perspectivas de gobernanza con enfoques multinivel y sector-territorial, en las cuales se reconozca la colaboración entre la nación y las entidades territoriales con base en el desarrollo particular en cada una de ellas desde articulaciones intersectoriales.

## LA GOBERNANZA

La gobernanza alude a un paradigma que surge en el marco de la crisis de legitimidad y representatividad de los sistemas políticos producto de las limitaciones propias de los modelos del Estado de bienestar y socialista a partir de los años setenta. En el caso latinoamericano se evidencia que, dados los incipientes resultados de las tendencias de ajuste estructural frente a la resolución de problemas sociales<sup>1</sup>, se generaliza

1 Tomando como referencia a Conejero (2005), el proceso de ajuste estructural evidencia un conjunto de refor-

un enfoque basado en la necesidad de democratizar la gestión gubernamental asumiendo que la participación de la sociedad en la gestión de problemas sociales posibilita una mejor capacidad de respuesta, pero implica a su vez un cambio en las pautas de comportamiento e interrelaciones entre gobernantes y diversos grupos sociales (Conejero, 2005).

La gobernanza es una crítica de aquellos supuestos tendientes a señalar que el Gobierno es el único capaz de conducir a la sociedad a través de su gestión, ya que esta es incapaz por sí misma para resolver sus problemas. Estos supuestos son falaces en tanto simplifican los problemas del Gobierno y asumen que estos desaparecen al adquirirse capacidades institucionales, fiscales y administrativas. En contravía a esta visión, la gobernanza arguye que, más allá de aumentar la capacidad del Gobierno sobre una sociedad pasiva, se debe potenciar la construcción de alianzas y for-

mas de gestión cooperativa entre los agentes públicos, sociales y privados, en aras de construir una codirección de la sociedad de forma subsidiaria y asociativa (Aguilar Villanueva, 2009), implicando con ello que el Gobierno es despojado de su carácter jerarquizado y se da a otros actores una participación relevante en asuntos sociales.

Así las cosas, la gobernanza promueve un modelo de Estado relacional apoyado en la ciudadanía como eje de las políticas públicas (Conejero, 2005), es decir que, en el marco del proceso político decisonal, se modulan los modelos burocráticos y gerenciales en el sentido dado por Prats, cuando señala la dirección hacia la organización de “un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia” (citado por Montecinos, 2012, p. 353), lo que genera lógicas de gestión basadas, por una parte, en el redimensionamiento de lo público más allá de la esfera gubernamental cuyo eje es la transformación de los roles y las estructuras interactivas entre aparatos gubernamentales y la sociedad sobre asuntos socialmente relevantes y, por otra, en la adecuación de canales de intercambios y comunicación existentes, y en la motivación de la inclusión y participación de los intereses sociales en ámbitos decisorios.

Recapitulando, la gobernanza da cuenta de la emergencia y consolidación de un paradigma sobre el ejercicio de gobierno con base en la preeminencia de escenarios de configuración de los procesos de toma de decisiones, en los cuales se asumen nuevas responsabilidades por parte de todos los actores involucrados para

---

mas del sector público, conocidas como las reformas de primera y segunda generación, que contaron con un alto contenido en la creación de capacidades del Gobierno y especialmente del Ejecutivo central, en aras de buscar una mayor eficiencia, complementada con procesos de descentralización a partir de los cuales se buscaba dotar a los gobiernos locales de un mayor grado de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio de nuevas funciones para atender los problemas públicos, lo cual, pese a la bondad con que con fueron propugnados, implicaron en la práctica el desarrollo de una tendencia contraria centrada en la disminución del aparato estatal público, la inserción del sector privado en los asuntos públicos o socialmente relevantes, la profesionalización del funcionariado, la implantación de tecnologías administrativas entre las que vale destacar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros factores que han sido ampliamente difundidos por la literatura sobre Nueva Gestión Pública (NGP).

intervenir de manera interdependiente en los asuntos públicos, a partir del reconocimiento de saberes, intereses, recursos y capacidades de cada uno de ellos.

Otra lectura de la gobernanza la identifica con un proceso regulatorio intersectorial en el que la participación de múltiples agentes<sup>2</sup> pretende subsanar, tanto los efectos de determinados riesgos sociales (González-Chavarría, 2014) como la consecución de metas colectivas (Pérez, 2014), para dar sentido al establecimiento de marcos institucionales conforme a interacciones coordinadas por reglas que fijan la asignación de recursos, los instrumentos de monitoreo y las formas institucionalizadas de acción. Este enfoque neoinstitucional señala que la mejora en el desempeño de la administración pública ya no se orienta al cumplimiento de la racionalidad formal y funcional, sino, por el contrario, hacia el hecho de garantizar el ejercicio de gobierno entendido como sujeto, es decir, que su desempeño no es necesariamente la legitimidad institucional y la legalidad del aparato público gubernamental, sino una legitimidad por resultados, esto es, una competencia directiva sobre el cual recaen las diferencias centrales entre gobernanza y gobernabilidad<sup>3</sup>.

2 La naturaleza de estos agentes es múltiple y variada ya que van desde agentes de naturaleza estatal, hasta agentes de naturaleza no estatal que, desde una perspectiva territorial, pueden ser nacionales, locales e incluso internacionales.

3 La gobernanza trasciende la lógica de la gobernabilidad en tanto la segunda se centra en las capacidades de gobierno, mientras que la primera se centra en sus acciones, bajo el supuesto de que la propia sociedad también puede generar procesos de autogobierno y de

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015), la gobernanza se nutre de tres elementos centrales: transparencia, gestión eficiente de recursos e información de calidad, en tanto motivan el consenso, la responsabilidad y la inclusión en procesos decisionales inmersos en las políticas públicas. Se debe precisar, no obstante, que una dimensión central de las políticas públicas está referida al contexto organizacional en el sentido de que la intervención de las organizaciones está dada en ámbitos de mediación sobre los cuales recae la labor coordinada de la administración pública, la cual está orientada a contribuir a la solución de los problemas identificados e incluidos en la agenda pública. En este orden de ideas, puede argumentarse que la gobernanza se ubica centralmente en el contexto de la gestión de las políticas públicas y constituye lo que Vázquez Ceballos nombra como sistemas de gobernanza materializados en redes de política pública apoyados en el intercambio de recursos, sobre los cuales se cimentan las relaciones entre actores, dado que los recursos son sustantivos para su acción en función de sus estrategias:

---

cogobierno, lo cual rompe el esquema centrado en la perspectiva exclusivamente gubernamental, en la cual el gobierno y la administración son entes racionales tomadores de decisiones destinadas a la sociedad que deviene de esta manera en objeto mas no sujeto de acción, sino que, por el contrario, “es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones se aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas” (Pérez, 2014, p. 70), que da en conjunto un cambio del patrón de gobierno, el cual pasa de un centro jerárquico a una configuración de acciones conjuntas, es decir, un Estado facilitador que es al mismo tiempo cooperativo y con tendencia a las redes.

Los recursos políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales pueden caracterizarse como escasos y críticos. En virtud de ello, los recursos que portan y aportan los actores en el ambiente de la red de política pública, no son igualmente pertinentes ni tienen el mismo peso, lo cual genera desigualdades entre los actores que se traducen en asimetrías, i.e. que unos actores dependan más que otros y por consecuencia que influyan menos en las decisiones. Conjunto de aspectos que pueden ser perceptibles en el entramado estructural de la red. (2014, p. 152)

La lectura de Vásquez y Navarrete (2014) critica las definiciones sobre gobernanza que realizan organismos multilaterales como el BID o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los autores argumentan que estas definiciones marcan un énfasis en el cumplimiento de imperativos de reforma por parte del sector público; en contravía, estos autores proponen una visión de la gobernanza más relacionada con el concepto de buen gobierno, lo que se traduce en una orientación a la apertura en la formulación y ejecución de políticas públicas tendientes a garantizar los mecanismos por los cuales la sociedad adquiera mayor capacidad de negociar, participar *en* y, sobre todo, vigilar la acción del Gobierno.

La gobernanza establece la importancia de un redimensionamiento en el abordaje de los procesos de dirección que se establecen entre Gobierno, sociedad y sectores privados, lo que constituye la interacción entre múltiples actores como un mecanismo para lograr su inclusión a los procesos decisionales y de políticas públicas. Sin embargo, se hace evidente que la eficacia de la acción pública depende de los límites que se impongan al centralismo y la exclusividad del Gobierno sin importar su

capacidad, pero también entran a depender de las estrategias de inclusión que busquen complementariedad en el potencial y los recursos de los actores no gubernamentales para aportar a la solución de problemas y definición de espacios comunes de acción. Se considera que este tipo de estrategias puede tener un énfasis en los procesos de apertura mediados por la introducción de las TIC al sector público, mediante las que se espera, entre otras cosas, una mayor colaboración entre agentes públicos y privados.

De lo anterior se puede colegir que, con base en marcos P-NGP, la gobernanza se ha orientado más a formas de organización de lo público centradas en la colaboración y la generación de confianza, lo que se traduce en arreglos y mecanismos de gestión en red en los cuales ha empezado a ser más evidente la mediación de las TIC como eje que garantiza la participación, tanto de agentes gubernamentales como de agentes sociales y privados. Como se verá a continuación, la implementación de las TIC ha empezado a superar los paradigmas de gobierno electrónico y gobierno abierto, para consolidar formas de gobierno colaborativo en las cuales la gestión de lo público pasa por el diseño y fomento de espacios para la acción directa en los cuales es posible el aporte de los recursos que los múltiples agentes disponen, en especial el capital intelectual, en torno a brindar respuestas que logren resolver situaciones socialmente relevantes.

Los cambios en el concepto de la gobernanza, con fundamento en enfoques P-NGP la vinculan más a un enfoque de redes en el que están implícitas formas horizontales de

articulación entre de agentes que devienen interdependientes entre ellos, pero con elevados grados de autonomía e independencia de cada uno con relación a los otros. Estos agentes rompen la vieja dicotomía público-privado, ya que se asumen actores que pueden ser públicos no estatales, públicos sociales, comunitarios, mixtos, por mencionar solo algunas categorías, quienes construyen interacciones mediante procesos de negociación que ocurren en ámbitos regulados no solo legal y normativamente, sino también desde ámbitos que son contruidos con base en referentes cognitivos, simbólicos e imaginarios, es decir, con base en las percepciones que los propios agentes tienen acerca de los problemas públicos y sobre cómo abordarlos.

En este contexto, la gobernanza en términos de formas organizativas determina dos ámbitos centrales, por una parte, crea incentivos hacia la producción de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos y, segundo, genera incentivos hacia la búsqueda de legitimidad social y política de las acciones administrativas del Estado. En ambos sentidos implica cambios en tres niveles de gestión: organizacional, institucional y formal-normativo, los cuales parten de reconocer que las relaciones entre Gobierno y sociedad no son simples, sino dinámicas y complejas, por lo que se requieren mecanismos de coordinación en el establecimiento de metas y en la implementación y ejecución de las políticas que sean diseñadas ya no desde un gobierno con excesiva tendencia a la centralización, sino en concurrencia con múltiples nodos en los que intervienen agentes sociales.

Hernández Bonivento (2015) caracteriza los niveles de gestión de la gobernanza de la siguiente manera: el nivel organizacional es operativo, alude a la forma de interacción en función de la resolución de problemas y generación de espacios de oportunidad de acción para los agentes; el nivel institucional se basa en las reglas formales e informales que guían el comportamiento de los agentes y les permiten encauzarlos hacia la constitución de metas comunes; el nivel normativo descansa en el conjunto de valores sobre los cuales se construyen referentes del deber ser de la interacción: participación activa, transparencia, responsabilidad, son ejemplos de los valores definidos en este nivel.

En síntesis, la gobernanza ha estado experimentando cambios en su estructura discursiva pasando de un discurso centrado en las capacidades del Gobierno a un discurso que propone la vinculación de la ciudadanía como actor que legitima las decisiones gubernamentales tomadas por aparatos centrales; sin embargo, en la actualidad, y en consonancia con enfoques P-NGP, la gobernanza ha consolidado una estructura discursiva que fundamenta la composición de nuevas formas de organización y gestión de lo público que apunten a la afirmación de la “posdemocracia”, entendida como una democracia en la cual se viabilice la participación de la ciudadanía mediante, no solo la deliberación política en procesos de formulación de políticas públicas, sino también mecanismos de gobernanza en los territorios a partir de formas de interacción asociativa, deliberativa y colaborativa entre distintos agentes sociales con intereses diversos pero con objetivos comunes de bienestar.

## **INNOVACIÓN PÚBLICA: VALORES PÚBLICOS, CROWDSOURCING Y APERTURA**

Innovación es una palabra que, continuamente y sobre todo en la cotidianidad, se usa para referirse a la concepción y estructuración de nuevas ideas que permitirán alcanzar nuevos objetivos ya sean estos individuales o grupales, organizacionales o sociales; lo que también involucra la identificación de nuevos caminos que se requiere recorrer para conseguir estos objetivos. En este punto es central preguntarse por la innovación para la gestión pública, a qué hace referencia, cómo se manifiesta, cuáles son sus principales efectos; estos son algunos de los interrogantes que surgen cuando se asume que el concepto de innovación debe ir más allá de “la novedad”, ya que esta concepción puede resultar limitada, en tanto existen elementos de la innovación que involucran procesos de cambio para la mejora, ya sea de manera incremental o disruptiva.

Dado lo anterior, se puede señalar que existen acercamientos distintos acerca de la innovación y lo público, por ejemplo, innovación en la gestión pública e innovación pública no son lo mismo, aunque están estrechamente vinculadas; la primera implica prospectar futuro a partir del cual se revalúan instrumentos, procesos, productos y relaciones en las organizaciones públicas; la segunda implica apertura y orientación hacia la ciudadanía en general para descubrir nuevas formas de ser, hacer y aprender, con el propósito de alcanzar resultados generadores de valor público y sostenibilidad social e institucional en pro del despliegue de valores públicos.

Este aparte aborda los conceptos de innovación pública desde tres perspectivas: innovación como cocreación para la generación de valor público; innovación como procesos de apertura en el marco de implantación de TIC y, por último, innovación como formas organizacionales de gestión de lo público basadas en enfoques tipo *crowdsourcing*.

### **La innovación como cocreación de valor y valores públicos**

Mark Moore (1998), al analizar los factores a través de los cuales las organizaciones del sector público definen esquemas orientativos de sus procesos de modernización y mejora, construye el concepto de creación de valor para señalar que las organizaciones públicas deben adecuarse con referencia a enfoques de la gerencia pública, esto es, deben adoptar herramientas del sector privado para mejorar la consecución de objetivos y la generación de resultados con un marcado acento de la acción gubernamental, ya no en función del ciudadano pasivo —esto es, como receptor de políticas públicas—, sino para el ciudadano visto como usuario o cliente. Este autor realiza una crítica al “eficientismo” generado por la tendencia a los procesos de endoprivatización en el sentido de que la eficiencia fue mayoritariamente asociada a la reducción de costos en el empleo de medios para generar resultados, lo cual se tradujo en que las actividades gubernamentales no estuvieran direccionadas con referencia a una lógica de servicio, de calidad o de bienestar o, en otras palabras, de generación de valor público. En este sentido Moore se interroga sobre ¿qué deben pensar y hacer



los gestores públicos para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentran en función de crear valor público?

Moore argumenta que la gestión pública es una acción estratégica orientada a la generación de resultados, los cuales son demandados por la sociedad. Esto permite señalar que la creación de valor público está íntimamente ligada con las aspiraciones de los ciudadanos con relación a la satisfacción de sus necesidades. Puede señalarse, además, que a mayor legitimidad de una entidad pública mayor será el grado de valor que esta tendrá con relación a su razón de existir. En este sentido, el gerente público es concebido como un actor que explota el potencial del contexto político y organizativo en el que se encuentra inmerso con el objetivo de crear valor público (Moore, 1998, p. 18), por lo cual, el éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, es decir, aquello que es valorado por los ciudadanos.

Sin embargo, la importancia del valor público va más allá de su definición o de la utilidad que se le otorga como medida de evaluación. Su mérito se centra en su creación, y allí es donde radica la mayor polémica entre los estudiosos y gerentes públicos. Es central en la exposición de Moore, que el valor público trasciende la dimensión de medida y evaluación de la gestión de las entidades públicas ya que se constituye en sí mismo como un referente de la gestión, lo importante del valor público es su creación; por eso se entiende que el valor público es la expresión de las aspiraciones y preferencias sociales, esto es, la forma en que los ciudadanos hacen visibles

sus demandas a través del proceso de representación política.

Como respuesta a estas demandas, los representantes electos y los gerentes públicos definen la mejor provisión de bienes y servicios que otorgue beneficios, satisfacciones a los ciudadanos, por lo que es necesario un amplio grado de conocimiento por parte de la administración de los deseos, las expectativas y los intereses de los ciudadanos que deben ser satisfechos y atendidos. Así se hace un cambio en la matriz del eficientismo en el sentido de que la administración entra a conocer y reconocer las demandas de los ciudadanos, lo cual va más allá del simple conocer las necesidades de sus clientes.

Para Moore, toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía; en este sentido, el valor público es complejo y subjetivo en tanto plantea a las organizaciones públicas el reto de “conseguir objetivos trazados políticamente de manera eficiente, pero ante todo eficaz (Moore, 1998, pp. 63-64), por ende, la satisfacción ciudadana es una de las mejores formas de medir la creación de valor público, la pregunta entonces es: ¿cómo asegurar dicha satisfacción? Tendencialmente, la creación de valor constriñe a las organizaciones públicas a la generación de beneficios a los ciudadanos a partir de las prestaciones realizadas en atención no solo a responder de forma adecuada a sus necesidades, sino también, a crear mayores espacios de apertura e interrelaciones con la sociedad y al aporte que las organizaciones puedan hacer a la construcción de capital social; por tanto, se vuelve primordial para las organizaciones públicas el diseño y desarrollo de

formas de gestión basadas en tres elementos: la definición del valor público, la gestión política y, por último, la gestión operativa.

El primer elemento alude a la definición del problema o los problemas socialmente relevantes, las demandas que deben ser objeto de atención y sus formas de atención o intervención, con el objetivo de identificar si la mejor alternativa es viable por la acción gubernamental, por la acción privada o por la acción mixta. Estos aspectos fundamentan una propuesta de intervención que da cuenta de la aceptación social conforme al interés general, tratando con ello de evitar que existan intereses particularistas en la definición de las intervenciones. El segundo elemento implica, de un lado, una dimensión retórica, esto es, persuasiva y argumental, en el entendido de que las autoridades políticas movilizan su capacidad de generar alianzas estratégicas que brinden apoyo a la definición de valor y, de otro lado, implica una movilización de recursos materiales que posibiliten la generación de los resultados concretos establecidos en las propuestas de intervención. El tercer elemento implica la dimensión instrumental de la política o programa público, en el sentido del despliegue de las capacidades de gestión, y las competencias ejecutivas, de coordinación y cooperación necesarias entre las diversas organizaciones públicas y privadas necesarias para la creación de valor público, esto es, para la resolución de problemas, la satisfacción de necesidades y la prestación de bienes y servicios.

Se colige de lo anterior que, en la perspectiva de Moore, la gestión pública tiene como objeto la creación de valor público que involucre la satisfacción ciudadana, por tanto,

los principales retos que enfrentan los gerentes públicos para generar valor están dados en la gestión del cambio y la búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de los objetivos y la determinación de los medios para obtenerlos. También están presentes obstáculos para materializar diálogos más humanos con la ciudadanía y para ejecutar acciones sociales que propendan por el reconocimiento de la capacidad de las organizaciones para resolver problemas socialmente relevantes o, en otras palabras, para generar confianza. Así las cosas, la creación de valor público se determina por las formas en que se asume la representación de grupos ante el Estado, es decir, los relacionamientos entre los ciudadanos y el Estado a través de formas organizacionales públicas o mixtas (público-privadas).

Puede parecer una perogrullada, pero es menester resaltar que los programas públicos no necesariamente buscan la satisfacción de las necesidades e intereses de los ciudadanos, o lo hacen de maneras imperfectas e incompletas, por lo que, el valor público se inserta en la generación de productos, servicios y políticas públicas que sean resultado de verdaderos procesos de deliberación entre el Estado y los ciudadanos a través de organizaciones que son capaces de interpelar las necesidades de estos últimos y destinar mecanismos de intervención que a través de una dimensión estratégica de la gestión pública, permitan su verdadera y completa satisfacción. En este sentido, entender el valor público como finalidad de la administración pública plantea una manera empática de pensar, decir, actuar y sentir diferente, en la cual, dicho valor es una respuesta útil y legítima frente a las demandas y necesidades de la

sociedad, por ende, este sería, entonces, el fin último de toda innovación pública, y como tal sería no creado por un aparato público, sino cocreado en conjunto con agentes públicos, sociales y privados.

La cocreación de valor público, como fin de la innovación pública sustantiva, es abordada desde lógicas de gobernanza en las cuales dicha cocreación implica más que gobierno y más que gestión pública (Martins y Marini, 2010, p. 9), se basa en arreglos institucionales donde intervienen múltiples agentes estatales y no estatales, requiere de acuerdos y pactos para poder avanzar hacia el cambio social. En conjunto, la innovación pública en clave de gobernanza plantea como reto la potenciación de las capacidades de concertación y negociación tanto en el sector público como en el privado, así como también la integración de cadenas público-privadas de valor que involucren bienes, servicios e intereses diversos, donde el centro de reflexión se ubica en las tensiones entre utilidad privada y utilidad pública y la capacidad institucional de canalizar sus efectos. Pero también, significa el involucramiento de múltiples agentes mediante herramientas metodológicas que propicien procesos de interrogación, seguimiento y control público y privado al ejercicio de las funciones públicas, así como la armonización y alineación de intereses, esfuerzos y recursos públicos y privados con respecto al logro de objetivos tanto comunes como particulares (Garzón, 2014).

Complementario a lo anterior, la innovación pública, como una propuesta de generación de valor especialmente en la dimensión de la cocreación, permite citar el trabajo de Agui-

lar Villalobos (2018), de cuya lectura emerge un interrogante central: ¿qué es cocreación y cómo se relaciona con la innovación y generación de valor? La respuesta a esta pregunta implica trabajar desde dos dimensiones complementarias, por una parte, la cocreación como metodología y, por la otra, la cocreación como espacio. En ambas dimensiones, la cocreación está directamente relacionada con la generación de valor público. Citando a Waintrop, Aguilar define valor público como: “la generación y el análisis colaborativo desde diversas miradas a problemas y soluciones” (p. 50), a partir de una dimensión que puede verse como pedagógico-operativa, en la medida que se espera que los ciudadanos antes que ser partícipes, sean actores que comprendan y tengan los conocimientos y saberes necesarios para ello, por ende, la cocreación implica el despliegue de talleres, prototipos, involucramientos activos entre funcionarios y otros actores, diálogos, observación de prácticas, rutinas, entre otros elementos. La cocreación es útil en tanto alimenta la vocación de servicio del funcionario para con su comunidad, pero también de la comunidad hacia su territorio o ámbito de injerencia, lo cual es posible mediante metodologías de cocreación; como señala Aguilar:

... insertar innovación pública con objetivo en la cocreación de valor público en los municipios es un factor estratégico en la reconfiguración de la relación de la ciudadanía con el Estado en el actual contexto de crisis de confianza. Para ello, el desafío consiste en diseñar y fomentar modelos de motivación y facilitación que permitan a los funcionarios y las funcionarias salir a reencantar a la ciudadanía y a ellos mismos con su trabajo y, vincularlos directamente con la realidad atendida por el municipio. (p. 56)

La cocreación como metodología llevaría a realizar mejoras disruptivas en la prestación de servicios y bienes públicos a partir de la vinculación directa con usuarios y usuarias en el diseño de tales servicios; mejorar la complementariedad de la acción local con iniciativas que provengan del sector privado, organizaciones comunitarias, ONG, etc.; consolidar mejoras de los canales de comunicación con la ciudadanía e información a la misma; construir nuevas relaciones de confianza a partir del involucramiento activo y la corresponsabilidad en la generación de valor público, y formular, diseñar e implementar propuestas en el marco de vinculación de corresponsables involucrados.

En segundo lugar, la concepción de cocreación como espacio permite a Aguilar (2018, citando a López, 2016) señalar que experiencias como la chilena, con los laboratorios de gobierno, construyen estrategias que diseñan ámbitos de cocreación, esto es, lugares en los que es posible la generación y disposición de logística que permita:

... colocar al usuario o la usuaria a en el centro de la acción pública en comparación con el paradigma actual, que pone acento en las cosas, como es la actual estructura gubernamental que divide el trabajo en forma de disciplinas de conocimiento. López grafica este postulado a partir de la necesidad de salud de las personas, la cual se obtiene a partir del acceso a la atención primaria, la buena alimentación, el deporte, los espacios de recreación, etc. El paradigma del foco en las cosas implica que cada uno de estos bienes o servicios públicos se aborda de manera separada. El foco en las personas implica innovar buscando diseñar nuevos servicios públicos que atiendan de manera integral y certera las necesidades de los usuarios y las usuarias. De esta forma, la estrategia del Laboratorio de Gobierno para la innovación pública se basa en el diseño centrado en las personas, la cocrea-

ción, la colaboración y la inserción de múltiples miradas. (p. 50, citando a López, 2016, p. 36)

De lo anterior se infiere que existe una estrecha relación entre el servicio y el cuidado en lo público, pero pareciera que el primero tiende a centrarse más en cosas como el diseño, desarrollo y entrega de productos públicos (bienes y servicios), mientras que el cuidado se centra en las personas, en sus necesidades, carencias, en sus dolores, pero también en sus capacidades y potencialidades, así como en su felicidad. Al respecto, en Chica y Salazar (2016), se plantea que existe una estrecha relación entre valor público y valores públicos, en la medida que el valor público se entiende como una respuesta social y políticamente efectiva para la resolución de necesidades y demandas que 1) son políticamente deseadas (legítimas); 2) su propiedad es colectiva e inclusiva; y 3) requieren la generación de transformaciones sociales que modifican aspectos de la sociedad (resultados) (Martins y Marini, 2010, p. 57).

Cada uno de estos elementos se definen desde la aplicación de valores públicos, lo cual significa que la dimensión política del valor público implica el despliegue de estos valores, que van más allá de los económicos o de las denominadas E (eficiencia, eficacia, efectividad y economía) que han imperado de manera reiterada en las concepciones de la gestión pública. Los valores públicos se alinean con las denominadas C (confianza, corresponsabilidad, compromiso, concurrencia, colaboración, cooperación, comunicación y coordinación), las cuales tienden a estar muy presentes en las distintas posturas de las reformas de la P-NGP

(Chica y Salazar, 2016, p. 122). Los elementos de las denominadas C, más que un viraje semántico (de las “E” a las “C”) implican un redimensionamiento de la gestión pública en el sentido que lo económico deja de ser el fin de la gestión y pasa a ser un medio al servicio del desarrollo de valores sociopolíticos para la cocreación de valor público.

A continuación, se realiza una identificación preliminar de los valores públicos propios de las denominadas C.

*Confianza.* Desde comienzos del siglo xx, el propio Max Weber (2014) interpreta la confianza como una condición para que las relaciones sociales sean duraderas. A finales del siglo xx, Francis Fukuyama (1998) comprende la confianza como un capital social, es decir, como un conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo que permiten la cooperación entre los mismos y posibilitan su desarrollo. Sin embargo, es Niklas Luhmann (1996) quien, desde otra orilla teórica, abre nuevamente la discusión y enriquece el concepto de confianza, preguntando “si es aconsejable para los sociólogos emplear términos y conceptos sacados del uso común o del ámbito tradicional de la ética” (p. 3). Luhmann ve ventajas en un vocabulario común con el mundo social al formular teorías, e invita a formular una teoría propia que, en el caso de la confianza para su época, ve de actualidad (y lo sigue siendo) y señala un abismo entre la teoría y el trabajo empírico al respecto.

Así las cosas, es entendible el interés por la pregunta de la confianza en la gestión pública: la confianza se asocia con los términos de credibilidad, esperanza y familiaridad;

desde Luhmann (1996), la credibilidad se asocia con un producto de constatación del pasado-presente, en tanto que la confianza se orienta hacia el presente-futuro. Tanto en la credibilidad como en la confianza operan creencias, pero en la confianza se evidencian expectativas que definen límites, planteando un sistema social de confianza/desconfianza, donde la primera, como un adentro, reduce la complejidad del sistema y la segunda inscribe un horizonte presente-futuro complejo e incierto frente a la predictibilidad de la acción. Por ende, la administración pública actual enfrenta un conjunto de retos relacionados con resolver los problemas de la confianza, es decir, con el aprender a crear y gestionar confianza. Este es un punto de partida para desarrollar procesos de cocreación pública puesto que la confianza posibilita el desarrollo de la corresponsabilidad para el ejercicio de los derechos y los deberes ciudadanos, en el cual los derechos de los ciudadanos se configuran en las responsabilidades del Estado.

*Corresponsabilidad y compromiso.* Cada uno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se constituye en una obligación para el Estado, pero, a su vez, cada uno de los deberes y obligaciones de los ciudadanos pueden ser considerados más que derechos, potestades o facultades del Estado, por lo cual, también se despliegan mecanismos para su cumplimiento. En el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 establece en su capítulo cinco, artículo 95 que los ciudadanos tienen el deber de engrandecer la comunidad nacional y dignificarla, lo cual significa que el ejercicio de los derechos y las libertades reconocidos en la Constitución Política tam-

bién implica responsabilidades. Los deberes ciudadanos y las obligaciones del Estado deben ser vistos como compromisos de corresponsabilidad que, al igual que los derechos, deben ser promovidos como valores fundamentales para la vida en sociedad.

*Concurrencia* (participación y deliberación pública). La corresponsabilidad busca el cumplimiento mutuo de las responsabilidades sociales, en tanto una de sus principales expresiones se evidencia en la concurrencia ciudadana a los diversos escenarios y ámbitos de participación y deliberación pública en los que se encuentran diversos agentes públicos y privados en representación de: 1) la sociedad civil, 2) los sectores económicos y de mercado, 3) la academia y demás tendencias de la ciencia, la tecnología y la innovación, y 4) los sectores y niveles gubernamentales (nacionales y territoriales) y demás organismos del Estado. La concurrencia de agentes público-privados para la participación y la deliberación pública implica el encuentro y diálogo de ciudadanos y expertos de diversos ámbitos. Desde Frank Fischer (2009) en su análisis del rol de la experticia de las políticas en una sociedad democrática y, en particular, lo referente a la experiencia profesional y la participación ciudadana en el ámbito público, la concurrencia plantea examinar las tensiones entre los diversos expertos (gubernamentales y políticos, jurídicos, económicos y empresariales, científicos y tecnológicos, sociales y culturales, etc.) con los ciudadanos; esto con el propósito de diseñar políticas y estrategias de una manera más colaborativa frente a problemas socialmente relevantes y entornos complejos en que se

desenvuelven, los cuales, en conjunto con la aplicabilidad de la democracia, requieren cada vez más de expertos y especialistas, pero esto mismo pone en tensión la democracia al volver periférico al ciudadano en la real toma de decisiones.

¿Es importante lo que los ciudadanos piensan, sienten, dicen y hacen? La respuesta objetivamente tiende a ser afirmativa, pero el debate va más allá de conocer lo que los ciudadanos piensan, sienten, dicen y hacen, ya que en una sociedad democrática el centro de la cuestión, desde un enfoque de buena gobernanza, es cómo se logra innovar en los mecanismos que permitan no solo conocer las expectativas ciudadanas, sino cómo generar procesos de devolución del poder político a ellos, donde los expertos sean facilitadores de la democracia deliberativa y los ciudadanos, finalmente, sean decisores con incidencia en la acción pública.

*Coordinación.* La gobernanza implica afrontar problemas de coordinación, lo cual en el ámbito gubernamental no es nuevo, sin embargo, es un tema que se ha venido generalizando por la proliferación de agencias con sentido único, con sus falencias de comunicación intra e intergubernamental o en función de abordar y solucionar problemas de mayor complejidad (*wicked issues*), los cuales no son abordables por los mecanismos de coordinación jerárquica funcionalista. La coordinación así vista se entiende como un proceso de conflicto y negociación que se hace complejo en tanto involucra un mayor número de agentes público-privados.

*Colaboración y cooperación.* La innovación pública en clave de gobernanza implica

asumir retos en materia de colaboración y cooperación que aluden a pensar el Estado en lógicas de interrelaciones en contextos heterogéneos entre los sectores público, social y privado hacia la consecución de objetivos comunes. Esto conduce a pensar en formas de gobierno en red en vez de jerarquizadas, lo que implica la construcción de un esquema institucional basado en la capacidad del Gobierno para, principalmente, motivar a agentes sociales y privados en su participación en la red y, dentro de ella, generar procesos de negociación de acuerdos y resolución de conflictos, en otras palabras, motivar trayectorias de interdependencia sin dejar de lado márgenes de autonomía.

*Comunicación* (transparencia y rendición de cuentas). La comunicación pública es condición necesaria para transparentar la acción pública y desplegar acciones de rendición de cuentas frente a la actuación de la administración gubernamental. La rendición de cuentas, como escrutinio público, permite comprobar en muchas ocasiones cómo la corrupción permea las estructuras gubernamentales y administrativas, por lo que sus conceptos y procedimientos se enfocan a la lucha contra la corrupción, toda vez que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en todos los ámbitos de la esfera pública permitirían a los gobiernos responsabilizarse efectivamente ante la ciudadanía dentro del marco de una democracia participativa, más efectiva y más funcional, en la que exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar (Emmerich, 2011).

### **La innovación como forma organizacional basada en lógicas *crowdsourcing***

El último aparte de este capítulo sobre innovación se inicia con el argumento de que, dadas las nuevas formas de trabajo colaborativo abierto y mediado por el uso de las TIC, han emergido formas organizacionales público-privadas innovadoras, tipo *crowdsourcing*, las cuales, a su vez, han dado paso a formas especializadas de gestión de lo público: *crowdfounding*, *crowdvoting*, *crowdcreating*, *crowdwisdom* y *crowdsearching*.

El *crowdsourcing* es una forma organizacional de naturaleza público-privada que se basa en la creatividad colectiva que puede ser utilizada en cualquier ámbito ya sea empresarial, estatal o social (López Maciel *et al.*, 2016). El término se crea a partir de la combinación de dos palabras del inglés, *crowd* (multitud) y *sourcing* derivado del lenguaje comercial como abastecimiento de insumos. El *crowdsourcing* es un modo de forma organizacional abierto que, a diferencia de la noción empresarial de *outsourcing* o externalización, acude al uso de las inteligencias colectivas sin importar de donde provengan (Estado, mercado, sociedad civil) para la solución de problemas de diversa índole (personales, religiosos, empresariales, gubernamentales, sociales, ambientales, culturales, etc.), lo cual provee ventajas no solo económicas, sino también sociales (Brabham, 2008).

El *crowdsourcing* acude al uso de convocatorias abiertas mediadas por el uso de las TIC para dar solución a retos y problemas puntuales, las cuales no se limitan a expertos, sino también buscan la inclusión de usuarios de



cualquier tipo que desbordan las fronteras de los Estados nacionales (López *et al.*, 2016). Tal es el caso de los ejercicios de “hackatones” interdisciplinarios que se han promovido para cocrear soluciones ágiles frente a la covid-19. El *crowdsourcing* es entendido como una forma organizacional colaborativa centrada en el uso de herramientas de participación que tiende a dar solución a problemas socialmente relevantes donde los Estados ya no son necesariamente un actor central, aunque siguen sin duda presentes. También puede entenderse como una forma organizacional público-privada que se desenvuelve a partir de dinámicas de innovación abierta y que emerge desde convocatorias basadas en el uso de TIC que facilitan la conexión y el contacto permanente de múltiples usuarios (Howe, 2006).

Por otra parte, el *crowdsourcing* no es como tal una organización con límites estructurales definidos que demarcan un entorno, por el contrario, el concepto es más cercano a la noción de ecosistema organizacional (Moore, 1996) o campo organizacional (Powell y DiMaggio, 2012) en el cual se trazan múltiples entradas y salidas; es más cercano a los modelos de desorganización óptima de Hintze (2008), en los que hay interacción de actores humanos y no humanos e híbridos (inteligencia artificial, internet de las cosas, etc.) los cuales se caracterizan porque la desorganización tiende a prevalecer, pero el riesgo es controlado.

Este punto explica, en parte, cómo formas organizacionales tipo Uber o Rappi no han sido de fácil asimilación para Estados como el colombiano, ya que no hay claridad en las formas de sus contratos (desorganización), pero han sido de rápida incorporación por parte

de los usuarios-ciudadanos, en parte por sus modelos computacionales algorítmicos que permiten controlar el riesgo del servicio, generando mayores niveles de confianza, colaboración y concurrencia. Aquí se visualiza un giro conceptual, pues es claro que el *crowdsourcing* no es una organización, pero definirla como tal trae limitaciones para explicar su accionar; el giro permite definir el fenómeno como una forma de desorganización con riesgo controlado de naturaleza público-privada.

El *crowdsourcing* rompe con los principios organizacionales clásicos que difundió Fayol a partir de los cuales se hicieron currículos de administración basados en el modelo POSDCORB de Luther Gulick, en especial aquellos de orden, disciplina y centralidad. Frente a estas formas de desorganización con riesgo controlado por medios tecnológicos ya no hay un lugar para cada cosa ni las cosas están en su lugar (deslocalización del consumo y la producción). El respeto, el conocimiento de las normas y los reglamentos formales ya no son la regla, tiende a primar la informalidad, la empatía y la intuición que interactúan con algoritmos computacionales en las acciones de la producción y el consumo. La autoridad no se concentra en pocos tomadores de decisiones, al contrario, el poder de decisión está en la multitud (*crowd*) que a la vez es productora y consumidora (proconsumidores).

A manera de ejemplificación del fenómeno, puede citarse a la Enciclopedia Británica, al cual fue una gesta organizacional burocrática realizada por un ejército de empleados y colaboradores, que en la actualidad ha sido no solo superada ampliamente, sino reemplazada por iniciativas como Wikipedia, mediante un

puñado de empleados y millones de colaboradores alrededor de todo el mundo, quienes con la opción de edición permiten a sus usuarios tener acceso para modificar la información que se publica y la verificación de su validez. En los primeros años de Wikipedia su confiabilidad era duramente cuestionada por la academia internacional, pero, hoy día, es esta misma academia la que contribuye a nutrirla, financiarla y difundirla (Alonso, 2015).

El surgimiento de un *crowdsourcing* puede realizarse desde un individuo hasta un organismo multilateral como la ONU, pasando por empresas y gobiernos en todos sus niveles. Surge, como se mencionó, a partir de un llamamiento o convocatoria haciendo uso de las TIC, dirigido a públicos heterogéneos y flexibles, de número variable y con niveles de conocimiento y habilidades cognitivas múltiples, para que realicen de manera voluntaria o mediada por incentivos una acción concreta de complejidad y modularidad variable (Estellés, 2012). Sus participantes construyen identidades acordes a sus niveles y tipos de aportes (tiempo de trabajo, dinero, conocimientos, contactos, imagen, prestigio, etc.); en tal sentido, son más aportantes y participantes que miembros o integrantes. Según Castro (2019), las tipologías que han surgido alrededor del *crowdsourcing* son:

*Crowdcreation* o cocreación colectiva. Son actividades de tipo colaborativo, que tienen como pilar fundamental la creatividad y la inteligencia colectiva.

*Crowdvoting* o votación colectiva. Son acciones tipo filtro para que los participantes, por medio de sus votos, se encarguen de categorizar o priorizar contenidos (películas, música,

libros, artículos, etc.), procesos, productos, talentos o atributos personales y de mérito.

*Crowdwisdom* o sabiduría colectiva. Busca reunir y aprovechar el conocimiento de un grupo de personas diferenciadas a partir de ciertos atributos (género, edad, profesión, experticia, etc.).

*Crowdfunding* o financiación colectiva. Se encarga del financiamiento de emprendimientos y causas diversas gracias a la combinación de recursos de los participantes en los que puede haber o no retorno financiero a los mecenas.

*Crowdsearching* o búsqueda colectiva. Está dirigido por medio de una comunidad digital para hacer búsquedas de objetos, animales y personas perdidas.

### **La innovación como apertura en contextos de TIC**

Innovar implica asumir la creatividad y la adaptabilidad como capacidades humanas cuyo desarrollo e involucramiento en los campos de la administración pública son punto de partida respecto de la necesidad de generar conceptos, metodologías e instrumentos que permitan enfrentar de manera más adecuada los conflictos de las comunidades, y los retos y las amenazas del entorno; lo que implica, entre otros aspectos, repensar la forma en que se toman decisiones y se establecen diálogos sociales y organizacionales, de forma tal que la incertidumbre respecto al futuro se convierte en una oportunidad de aprovechar recursos y desarrollar nuevas capacidades.

Innovar requiere pensar, actuar, decidir, e incluso sentir, de una manera diferente; esto

se traduce en una revolución mental y empática para lograr comprender que las cosas se pueden hacer de manera diferente a cómo se vienen haciendo, para lograr mejores y mayores resultados. Frente a esta situación, Zurbriggen y González (2014) señalan que la administración pública, más que reformas, requiere de transformaciones que incorporen las preferencias y el grado de satisfacción de los ciudadanos a través de su participación. Por ende, el gran reto para la administración pública es la creación de nuevas formas de gobernar colaborando con la sociedad, con la idea de estructurar espacios más abiertos en donde se cocreen acuerdos con legitimidad, los cuales son necesarios hoy en día para poder ofrecer soluciones públicas aceptadas y promovidas por diversos actores de la sociedad, a esta perspectiva Zurbriggen y González la denominan: gobernanza colaborativa (2014, p. 331).

La crisis socioeconómica y política que se ha venido gestando en Latinoamérica, junto con la crisis sanitaria producto de la pandemia de la covid-19, han significado el replanteamiento del panorama de la sociedad de una manera acelerada. Antes de 2020 se fueron gestando decenas de movimientos sociales y cientos de formas innovadoras de movilización social que impulsaron a salir a millones de ciudadanos a las calles a protestar y manifestar su inconformismo con el estado de cosas en la región. Posterior a las medidas de confinamiento y distanciamiento social decretadas por la mayoría de gobiernos en América Latina para frenar el contagio de la pandemia, estas manifestaciones de inconformismo, en lugar de contenerse, se han incrementado y

mutado en nuevas expresiones innovadoras de reclamo ciudadano.

Todo lo anterior implica que los gobiernos piensen en formas más innovadoras para hacer frente a los complejos problemas por resolver; no obstante, la innovación avanza de manera tímida y especialmente jalonada por los avances en las TIC desde el campo empresarial principalmente. Para el caso colombiano, frente a la gestión del posconflicto con adición de la emergencia de “escenarios covid-19”, se vuelve requisito pensar más allá de las TIC (aunque se requieren de gran manera), también se requiere innovación social, esto con el fin de fortalecer, apoyar y legitimar por medio de la participación ciudadana, y sobre todo cocrear soluciones que por sí solo el Estado y el mercado no pueden brindar.

En este campo, Zurbriggen y González argumentan que existen dos enfoques de innovación pública: instrumental y sustantivo. El instrumental se refiere a la innovación como conjunto de ideas que ayudan a mejorar la eficiencia en las actuaciones (la innovación no modifica lo que hacemos, sino la manera de hacerlo), mientras que el sustantivo se refiere a una innovación diferente de abordar y transformar la realidad; se trata, pues, de replantear la propia naturaleza de los problemas (2014, p. 339). Por su parte, las innovaciones instrumentales son incrementales, basadas en planes y acciones de mejoramiento o lo que en la administración clásica se conocía como programas de eficiencia. Las innovaciones sustantivas son radicales, se entienden como ámbitos de co-creación que buscan nuevas soluciones para abordar asuntos públicos y resolverlos en

razón de valores políticos, sociales, ambientales y sostenibles.

Desde este enfoque, la innovación se entiende como un proceso que busca transformar la información en inteligencia, para que, de esta forma, se convierta en un conocimiento colectivo y logre a su vez reflexiones compartidas y democráticas, con el fin de dar soluciones que en muchos de los casos suelen ser poco convencionales o disruptivas. La innovación pública como cocreación implica, entonces, una forma diferente de pensar, decir, actuar y sentir lo público (y en lo público) con la finalidad de crear valor empático y políticamente compartido. La innovación se traduce en la generación de conocimiento a través de la colaboración y la experimentación, se sustenta en enfoques de investigación abierta y colaborativa (*crowdresearching*) para aportar soluciones y lograr avanzar hacia procesos transformadores.

Desde la perspectiva de gobernanza colaborativa, la innovación pública toma como requisitos una correlación o interdependencia entre el Gobierno, la sociedad civil y el mercado; interrelación que, se presupone, avanza y se fortalece gracias a los intercambios entre agentes flexibles y responsables para lograr arreglos institucionales que puedan resolver problemas sociales con políticas públicas efectivas, es decir, generadoras de valor público que despliegan a su vez valores públicos. Hablar de innovación pública implica pensar en sus múltiples relaciones frente a la innovación social, económica, política, científica, tecnológica, cultural y ambiental, lo que se configura en el mayor desafío para la generación de nuevo conocimiento en la administración pública.

Con relación a lo anterior, autores como Frank Fischer (2009) señalan que la investigación contemporánea en la neurociencia debe ser incorporada a las investigaciones en administración pública con el fin de hacer planteamientos innovadores de políticas públicas. Para este autor, comprender la estructura, el funcionamiento y la actividad del cerebro humano en la administración pública permitiría explicar y transformar maneras de intervención que sean más efectivas y afectivas (intuitivas y empáticas) frente al estudio de las demandas ciudadanas.

En este contexto, puede verse que la innovación como apertura va más allá de abrir y publicar datos con mediación de TIC, que es la visión más extendida; de manera más amplia, significa procesos en los que se potencian las actividades humanas, se articula y libera el desarrollo humano llevándolo a rebasar sus fronteras. En la administración pública, la prioridad de la innovación es concreta en el sentido de que, por medio de esta, se posibilita la adaptación a los cambios y retos de su entorno, es decir, de la sociedad.

La innovación en la administración pública se nutre y reconoce las dinámicas de los espacios subnacionales, en tanto estos tienen su historia y su valoración sociocultural, son producto de procesos históricos que explican dinámicas diferenciadas; es decir, sus realidades configuran diversos potenciales innovadores que están sujetos a las formas como se vive y reconoce el territorio. No existe una sola manera de resolver un problema, dado que pensamos de formas diferentes, lo cual tiene un alcance territorial.

La innovación pública tiene una relación con lo territorial en un sentido de especialización, en ámbitos urbanos, rurales o mixtos. Un ejemplo de ello son los desarrollos en materia de *Smart Cities* y su orientación hacia el ciudadano y el goce efectivo de derechos desde el uso del *gov tech* y de la *civil tech*, la cocreación, la creatividad, la planificación prospectiva, la competitividad, la colaboración y la sostenibilidad. Todo ello asociado a temas como la inclusión, la equidad, la transparencia en la mejora de la distribución de los recursos y las capacidades de nuevas formas innovadoras de asociatividad en el territorio.

Gobernar implica prospectar el futuro desde el despliegue de valores públicos, y, en ese sentido, la innovación permite que las acciones de gobierno trasciendan el corto plazo. En esa orientación es indispensable generar capacidad estatal innovadora que incorpore no solo nuevos y mejores instrumentos de gestión pública, sino también la generación de nuevas capacidades políticas para enfrentar los conflictos propios de los procesos de desarrollo, enmarcados en el cambio y la incertidumbre del siglo XXI. Incertidumbre, riesgo y cambios enmarcados en las tendencias mundiales son factores necesarios para prospectar y contextualizar nuevas formas organizacionales, la gestión pública y las maneras de intervención de los Estados por medio de las políticas públicas.

Abordar el concepto de capacidad política en la conducción de los asuntos públicos desde formas organizacionales público-privadas permite resaltar el rol de la sociedad en su definición, organización y gestión. Esto también implica que la innovación y la gestión del conocimiento estén en el primer orden de

las agendas gubernamentales. Así las cosas, la generación de capacidades para la innovación en la administración pública es un proceso de aprendizaje y de maduración colectiva. Pero no solo es exclusivo para los servidores públicos, es indispensable promover capacidades de innovación conjunta en los ciudadanos, con el fin de construir una ciudadanía activa, protagonista del desarrollo.

En este sentido, innovar deviene en algo inaplazable para la administración pública dado que por medio de productos de innovación se puede, de manera medible, fortalecer los procesos de control en el ámbito nacional y territorial, asegurar la eficacia en las intervenciones públicas, confrontar los compromisos electorales y políticos de planes de gobierno, planes de desarrollo y gestión de programas y proyectos; junto a ello, la creación y consolidación de mecanismos innovadores, que permitan identificar y prevenir riesgos de corrupción, ineficacia e ineficiencia, crear confianza, colaboración, mejores formas de comunicación y fortalecer la vigilancia ciudadana.

La tecnología para la innovación en la administración pública es entendida como un espacio habilitante de la innovación, un acelerador que no puede implementarse de manera aislada, es fundamental que los diferentes niveles y ramas del Estado propicien estrategias conscientes en esta vía, con el fin de lograr mejores procesos (tecnológicos y administrativos), mayores y mejores productos públicos (bienes y servicios), y nuevas relaciones colaborativas sectoriales y territoriales que den resultados efectivos que impacten las condiciones de vida de los ciudadanos. Este reto requiere la formación y articulación de líderes, gestores

y expertos en innovación que se integren en unidades, redes, centros, laboratorios, aceleradoras y equipos de innovación pública con capacidades, conocimientos y actitudes de trabajo en equipo, así como voluntad política que aliente la innovación.

El marco descrito líneas atrás constituye el eje de una concepción de la gobernanza basada en la apertura de la administración pública con base en innovación entendida como el conjunto de presupuestos discursivos, plausibles y necesarios para fomentar ejercicios de gobierno en colaboración, los cuales se han apoyado en la implementación de TIC para potenciar dicha capacidad colaborativa y relacional entre agentes públicos y privados. Así las cosas, en una sociedad del conocimiento la apertura equivale a la consolidación mediante las TIC en una sociedad y un gobierno tendientes a generar redes de relaciones potenciadas por dichas tecnologías, a fin de coadyuvar a generar canales de comunicación mediante los cuales se crea tejido social (Aznar y Martínez, 2013).

Lo anterior concita a preguntarse por conceptos y referencias relacionadas como el gobierno abierto, cuya concepción está construida sobre cuatro corrientes teóricas acerca de las políticas: gobernanza regulatoria, políticas de buena gobernanza, políticas de participación ciudadana y políticas de eficiencia de la gestión pública, en el marco de las cuales se configura la apertura del Gobierno a partir de la transparencia y la rendición de cuentas como condicionantes en el diseño de buenas instituciones (Villoria, 2013), es decir, instituciones guiadas por su eficacia y eficiencia, pero también porque se apartan de la visión estado-céntrica y abogan por la incidencia so-

cial directa y activa en la dirección, gestión de intereses comunes y control gubernamental.

Complementa lo anterior los argumentos de Haro (2013) sobre la identificación de la sociedad como actor activo en el sentido de entender cómo opera el principio de subsidiariedad como criterio rector de la gobernanza, en tanto se procura un estado para la sociedad, pero igualmente una sociedad para ella misma, lo que da pie a dos tipos de subsidiariedad: por un lado, subsidiariedad vertical en tanto configura mecanismos de regulación de las relaciones entre instituciones; y, por el otro, subsidiariedad horizontal que posibilita a la sociedad regular las relaciones entre ella y los aparatos administrativos.

Otra perspectiva de apertura de innovación pública asocia la transformación institucional en función de las dimensiones de acceso y ejercicio del poder político democrático (Valenzuela, 2013). Dentro de esta perspectiva, el gobierno abierto es un referente para la democracia vista como insumo del sistema político<sup>4</sup>. Para Valenzuela, ambas dimensiones de la democracia –insumo/producto– se

---

4 Para Valenzuela, la democracia puede ser tomada como producto o como insumo. En el primer sentido, la democracia es resultado de una poliarquía que define las reglas de juego y rutinas que mantienen el funcionamiento y operatividad del sistema, por ende, esta poliarquía regula y determina quién tiene acceso y quién toma las decisiones de carácter colectivo. De esta manera, la lógica del sistema es de carácter procedimental y se sustenta en que las autoridades electas representan un mayor grado de legitimidad en sus acciones puesto que representan los intereses colectivos, y en comparación con sistemas autoritarios, ante los cuales resultaba más eficiente dada la forma de abordar y dar respuesta a los problemas públicos.

encuentran en constante interrelación, construida con base en el gobierno abierto como un medio para el desarrollo del sistema político mediante cuatro componentes: rendición de cuentas, transparencia, participación y colaboración, lo cual significa que la apertura sea asimilada a un proceso de innovación progresiva y constante de los aparatos gubernamentales mediante el acceso a fuentes de información y datos disponibles a fin de buscar la incorporación de formas de colaboración y coordinación con la ciudadanía en pro de la protección de sus derechos.

Esta transformación o adecuación de estructuras administrativas implica mecanismos de coordinación horizontales que pretenden reducir las jerarquías de arriba hacia abajo y generar redes inter e intraorganizacionales; así las cosas, para Cruz y Ramírez (2013), el paradigma de gobierno abierto entraña una tendencia hacia la innovación en las prácticas, los aparatos y las dinámicas administrativas gubernamentales, en especial aquellas en las cuales se establece la interacción con la sociedad. Dicha emergencia se consolida gracias a tres procesos interdependientes: primero, el creciente desarrollo de aplicaciones tecnológicas y usos de *software* y plataformas digitales como la web 2.0; segundo, la emergencia del paradigma de la transparencia junto con la consolidación de movimientos sociales cuyo eje de acción son diversas demandas por mayores y mejores canales de participación ciudadana acompañados por mejores procesos de *accountability*; y tercero, el fortalecimiento de nuevas formas de gestión y conducción de los asuntos públicos, relacionadas con el enfoque de la gobernanza o gobierno relacional.

En síntesis, la apertura del Gobierno pretende una particular influencia sobre las políticas públicas en el sentido que busca que estas se abran, esto es, verlas como producto de la colaboración entre el Gobierno y la sociedad, o, en otras palabras, producto colectivo colaborativo mas no monopolizadas por el gobierno. Por otra parte, son tres dimensiones que configuran la especificidad del gobierno abierto y su inherente relación con la innovación pública: 1) libertad de información, bajo el supuesto de que, dentro del contexto de la democracia, los ciudadanos tienen el derecho a la información y que dicho derecho favorece las condiciones propias de un entorno más transparente; 2) información gubernamental como herramienta, cuyo sentido de la apertura es el proceso de toma de decisiones y en consecuencia la información es tomada como el insumo o recurso central que impulsa la colaboración y cooperación entre autoridades y ciudadanos; y 3) datos abiertos, la apertura de datos parte de considerar que los datos son información sin procesar, lo que da como resultado la capacidad de los ciudadanos para analizarlos, interpretarlos y procesarlos para convertirlos en información que puede ser suministrada a las autoridades públicas para el tratamiento o la intervención de asuntos públicos, lo que genera un fenómeno caracterizado por Puron-Cid *et al.*, citados por Sandoval-Almazán (2015) en el que la autoridad pública se convierte, entonces, en consumidora de información procesada por los ciudadanos (p. 203).

Recapitulando, la apertura se concibe en torno a la capacidad del Gobierno para innovar en función de lograr un mayor involucramiento de la ciudadanía con el objeto de mejorar la



gestión pública, en otras palabras, se propone un Gobierno colaborativo, en el cual haya co-gestión y cocreación de valor público. Además, el Gobierno abre los flujos de información y se convierte, a su vez, en consumidor de esta, por tanto, la apertura es una forma de incrementar la confianza en las instituciones públicas en tanto permite a los ciudadanos mejores canales de comunicación, mayor certidumbre sobre qué hace y cómo actúa el gobierno, pero más aún sobre cómo puede participar activamente en procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Lo anterior lleva correlacionado el concepto de colaboración, el cual permite entender la apertura como práctica que, relacionada con la transparencia y la participación, busca transformar el paradigma relacional y de comprensión de las formas de gestión de los asuntos públicos en la asunción de roles y en la comprensión de los cambios que representan los usos y diseños no solo de plataformas informáticas, sino también, y en mayor medida, formas organizacionales tipo *crowdsourcing* y sus tipologías subyacentes.

## CONCLUSIONES

Los argumentos desarrollados llevan a referenciar uno de los tres principios centrales del gobierno abierto: la colaboración, pilar a través del cual se logra vincular directamente gobernanza y apertura con base en el diseño de horizontalidades en tanto se centra en mecanismos de interacción que determinan la potenciación de la diversidad de agentes, el alcanzar la máxima representatividad en la toma de decisiones y el alcanzar la máxima transversalidad en la

acción. De esta manera, la colaboración es entendida como la existencia de vínculos de una gran intensidad e incluye acciones como el incremento de recursos compartidos, de actividades conjuntas y de objetivos comunes, involucrando además planificación conjunta, esfuerzo colectivo y propiedad común de todo aquello surgido del trabajo colaborativo (Díaz Gibson *et al.*, 2013, p. 224).

En el actual contexto global, la colaboración tipo *crowdsourcing* desde la gestión pública alude a una característica de la relación gobierno-sociedad, en la cual el trabajo conjunto para resolver problemas sociales está mediado por tres dimensiones: apertura, acceso y receptividad en procura de objetivos como la legitimidad y credibilidad de las organizaciones y las personas. Se puede considerar que la colaboración es una condición para mejorar dos procesos macros: la gobernanza democrática y el buen gobierno, sin embargo, se debe complementar con medidas paralelas, sobre todo para potenciar la capacidad de actuación de la sociedad (Conejero, 2013). La colaboración enmarca la transformación de los aparatos administrativos en tanto asume la posibilidad de acceso de la ciudadanía no solo para que esta hable o escuche, sino para que decida y actúe con base en procesos reales y efectivos en los que se delega el poder público y se construyen canales de negociación y construcción de pactos y acuerdos sociedad-gobierno.

Lo anterior implica ver que la información, el *open data* y, en general, el uso de las TIC, son requisitos que posibilitan una colaboración efectiva, es decir, aquella que soporta la gestión conjunta de problemas, la capacidad de representar intereses colectivos. En este orden

de ideas, la colaboración en función de la apertura, en un marco de gobernanza, se traduce en cuatro factores clave:

- Implica mecanismos horizontales de integración en los cuales la producción de bienes y servicios está soportada por plataformas donde operan las transacciones sin recurrir a intermediarios.

- Las estructuras políticas son impactadas por procesos cambiantes, en especial en materia de estructuras representativas y motivaciones ciudadanas a colaborar, lo que se superpone a las estructuras basadas en la representación.

- El determinante de la colaboración es la *open data* y su análisis (analítica de datos, *big data*, etc.), lo que se traduce en redimensionar las relaciones en función del uso que se da a la información para el abordaje e intervención de problemas públicos mediante la gestión de conocimiento, a partir de información procesada de esos datos que se maneja, no exclusivamente, por la administración.

- El Gobierno y la administración pública no son omnipresentes ni todopoderosos, en este argumento se sustenta que la colectividad (*crowd*) es mayor y más fuerte que cada individuo; así como se puede hablar de tecnologías inteligentes, de inteligencia artificial, se debe propender por construir el concepto multivalente de organizaciones y ciudadanías inteligentes, de inteligencia colectiva, en las cuales se logre la construcción de redes centradas en las personas.

Aunque la colaboración no es unívocamente definible, sí se puede precisar que es una acción colectiva que busca incidir en las acciones gubernamentales para así lograr mayores resultados en su gestión, pero también

la colaboración implica una dimensión de acción conjunta entre las personas en sí mismas, por ejemplo, a través de organizaciones no gubernamentales. La colaboración se debe entender, entonces, como el conjunto de contribuciones ciudadanas sustentadas en principios que propenden por mejorar la calidad de vida de la población y que, en sus dimensiones política, económica, social y cultural significa una actitud y disposición a hacer las cosas. Lo central de este argumento es su base: la relación gobierno abierto y gobernanza, tomando como referencia que el primero alude a cambios en la organización y en la gestión públicas, que posibilitan afianzar el modelo de la gobernanza frente a crecientes expectativas ciudadanas construidas con base en la insatisfacción en la forma en que el gobierno atiende sus asuntos en contextos P-NGP.

Este marco lleva a entender que la colaboración establece, en el contexto del Gobierno abierto, una referencia entre dos dimensiones: la representatividad y la pertenencia, lo que da como resultado un modelo de Gobierno en el que la colaboración como elemento implica la capacidad de desarrollar proyectos complejos entre este, la Sociedad y el sector privado, significando con ello la pérdida del monopolio gubernamental en los procesos de acción, y, por tanto, se constituyen procesos de negociación entre actores. Sin embargo, las preguntas que surgen de estos argumentos son: ¿cómo se determinan las lógicas de los procesos de negociación?, ¿desde qué perspectivas se negocia?, y ¿cómo se hace contrapeso a los recursos de negociación que tiene cada actor? Una respuesta tentativa introduce el andamiaje tecnológico como eje de la capacidad de lograr

mayor calidad de la colaboración en tanto se posibilita un mayor flujo de datos entre la sociedad y el Gobierno.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villalobos, C. (2018). Desafíos de la innovación pública en municipalidades. *InterNaciones*, 5 (13), 43-59  
<http://www.internaciones.cucsh.udg.mx/index.php/inter/article/view/7065>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alonso-Jiménez, E. (2015). Una aproximación a Wikipedia como polisistema cultural. *Convergencia*, 22(68), 125-149.
- Aznar Minguet, P. y Martínez Agut, M. D. (2013). La perspectiva de la sostenibilidad en la sociedad del conocimiento interconectado: gobernanza, educación, ética. *TESI*, 14(3), 37-60. [http://revistas.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/11350](http://revistas.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/11350)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015). *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: experiencias de las industrias extractivas en América Latina y el Caribe*. BID. <http://publications.iadb.org/handle/11319/6681?locale-attribute=es>
- Bitar, S. (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Cepal.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure (Santiago)*, 30(90), 27-40.
- Brabham, D. C. (2008). Moving the crowd at iStockphoto: The composition of the crowd and motivations for participation in a crowdsourcing application. *First monday*, 13(6).
- Bula Escobar, G. (2014). Cibernética, Sociedad y Gobierno. En M. H. Fandiño, *100 años de Administración Pública: retos y perspectivas. Memorias Congreso Internacional Conmemorativo de la Ley 4º de 1913* (pp. 283-291). Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos.
- Castro, L. (2019). ¿Qué es Crowdsourcing? About español.
- Chica Vélez, S. y Salazar Ortiz, C. (2016) Nueva y pos-nueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46(1), 100-125. <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/adminidesarro/article/view/89>.
- Christensen, T. y Lægheid, P. (2005). El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*, xiv(3), 557-598.
- Christensen, T. y Lægheid, P. (2007a). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate Publishing Company
- Christensen, T. y Lægheid, P. (2007b). Reformas Post Nueva Gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, xvi(2), 539-564.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*.
- Christensen, T. y Fan, Y. (2016). Post-New Public Management: A new administrative paradigm for China? *International Review of Administrative Sciences* 0(0) 1-16. DOI: 10.1177/0020852316633513
- Cohen, N. (2016) Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: The on-going civil service reform in Israel. *Public Admin. Dev.*, 36, 20-34. DOI: 10.1002/pad.1751

- Conejero Paz, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52-53, 13-31. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=365267>
- Conejero Paz, E. (2013). Gobierno abierto y democracia participativa. *3c Empresa*, 13(12). <http://www.3ciencias.com/revistas/revista/3c-empresa-no-13/>
- Cruz-Rubio, C. N. y Ramírez-Alujas, Á. (2013). ¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. <http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publicationtask=showyid=401>
- Culebro Moreno, J. E. (2014). Modernización Administrativa y Post - Nueva Gestión Pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(1), 53-74.
- Díaz Gibson, J., Civís Zaragoza, M. y Longás Mayayo, J. (2013). La gobernanza de redes socioeducativas: claves para una gestión exitosa. *Revista Interuniversitaria, Universidad de Salamanca*, 25(2), 213-230. <http://revistas.usal.es/index.php/1130-3743/article/view/11584>
- Dussauge Laguna, M. (2009). ¿Todos los caminos llevan a la nueva gestión pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (13), 23-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3329705>
- Emmerich, G. E. (2011). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. En J. Sosa (Comp.). *Transparencia y rendición de cuentas*. Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI.
- Espejo Ballivián, R. (2014). Heurística para políticas inclusivas. En M. H. Páez Fandiño, *100 años de Administración Pública: Retos y perspectivas. Memorias Congreso Internacional Conmemorativo de la Ley 4° de 1913* (pp. 271-281). Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos.
- Estellés, E. (2012). ¿Qué es el Crowdsourcing? Hacia una definición integradora. My Crowdsourcing blog. <http://www.crowdsourcing-blog.org/que-es-el-crowdsourcing-definicion-de-crowdsourcing/>
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise*. Oxford University Pres.
- Fukuyama, F. (1998). *Trust: la confianza*. Ediciones B.
- Garzón, V. (2014, noviembre 11-14). Gestión para resultados de desarrollo como estrategia de armonización de intereses público-privados [Sesión en Congreso]. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Quito, Ecuador.
- González-Chavarría, A. (2014). Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza. *Revista de Estudios Sociales*, (49), 190-204. <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n49/n49a15.pdf>
- Haro, F. d. (2013). ¿Qué Gobierno abierto para América Latina? La oportunidad y la tarea de la subsidiariedad. *Bien Común*, (214), 130-134. <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/BC214/BC214.pdf>
- Hernández Bonivento, J. A. (2015). *Del Gobierno a la Gobernanza Local. Capacidades, instituciones y visiones de lo público en el proceso de descentralización en Colombia: estudio de casos*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid,

- Madrid, España. <http://eprints.ucm.es/28088/1/T35640.pdf>
- Hintze, J. (2008). La desorganización óptima. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (42), 131-172.
- Howe, J. (2006). *The rise of Crowdsourcing*. Wired.
- Laffin, M. (2016) Planning in England: New Public Management, Network Governance or Post-Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 82(2) 354-372. DOI: 10.1177/0020852315581807
- Luhmann, N. (1996) *Confianza*. Anthropos, Universidad Iberoamericana, Instituto de Sociología y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- López Maciel, G., Pertusa Palacios, A. y González Rosas, E. (2016). Una revisión de la literatura sobre Crowdsourcing. *Journal of Innovation y Knowledge*.
- Maríñez, F. (2015). *Innovación pública*. Fontamara.
- Martins, F. H. y Marini, C. (2010). *Una guía de Gobernanza para resultados en la Administración Pública*. Publix.
- Montecinos, E. (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 17(58), 345-364.
- Moore, J. (1996). Death of competition. The age of business ecosystems. *Fortune*, 133(7), 1.
- Moore, M. H. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Paidós.
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista Reforma y Democracia*, 34, 22.
- Moriconi, M. (2012) *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. Casa Abierta al Tiempo. Universidad Autónoma CLACSO Metropolitana.
- Oszlak, O. (2013). La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes [Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE]. Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público, Santiago, Chile.
- Penz, O. *et al.* (2017). Post-bureaucratic encounters: Affective labour in public employment services. *Critical Social Policy*, 1-22. 10.1177/0261018316681286
- Peña de Carrillo, C. I. (2013). Tejido social para la gobernanza inteligente. *CyP*, 344-372. [http://cambiospermanencias.com/4\\_investigadores\\_academicos/12-Carrillo-Pen-TEJIDO-SOCIAL-GOBERNANZA%20INTELIGENTE.pdf](http://cambiospermanencias.com/4_investigadores_academicos/12-Carrillo-Pen-TEJIDO-SOCIAL-GOBERNANZA%20INTELIGENTE.pdf)
- Pérez, R. (2014). Administración Pública y Gobernanza: indicadores de desempeño gubernamental. En M. Ramos, y V. Aguilera (Eds.), *Ciencias Administrativas y Sociales Handbook T-IV* (pp. 63-79). Ecorfan. <http://www.ecorfan.org/handbooks/>
- Plissock, C. (2012). Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción [Ponencia en Congreso]. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 30 de octubre a 2 de noviembre, Cartagena, Colombia.
- Pollitt, C. (2016). Managerialism Redux? *Financial Accountability y Management*, 32(4), 429-447. 10.1111/faam.12094
- Powell, W. W. y DiMaggio, P. J. (Eds.) (2012). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.
- Pulido Daza, N. J. y Tibaduiza Ávila, A. L. (2013). Dificultades técnicas para la implementación de la nueva normativa en el desarrollo de la estrategia de gobierno en línea y la gestión documental en Colombia: decretos 2578 y 2609 de 2012 (AGN) y 2693 de 2012 (MinTic). *Códices*, 9(2), 115-140.

- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina [Sesión en Congreso]. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Riascos A. E. (2010). *El análisis multicriterio en la gestión de la Biodiversidad*. Universidad Nacional de Colombia.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 22(68), 203-227. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>
- Valenzuela Mendoza, R. (2013). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno, Gestión Pública* (21), 127-158.
- van Gestel, N. y Teelken, C. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política. *Gestión y Política Pública*, xiii(2), 427-467.
- Vásquez Avellaneda, D. M. y Navarrete Peñuela, M. (2014). La gobernabilidad local en el contexto de la Nueva Gestión Pública: requisito para la Gestión Ambiental Urbana. *Revista Luna Azul*, (39), 63-88. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321732142005>
- Vázquez Ceballos, C. A. (2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, iii(1), 147-178. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/73/67>
- Villoria, M. (2013). Paradojas y tensiones de la innovación: el Caso del Open Government. *P3T, Journal of Public Policies and Territories. Participation, Citizen, Control, Governance*, (2), 11-14. [http://www.politicsandterritories.com/?journal=p3typage=articleyop=viewypath\[\]=41ypath\[\]=62](http://www.politicsandterritories.com/?journal=p3typage=articleyop=viewypath[]=41ypath[]=62).
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad* (3 ed.). FCE.
- Zurbriggen, C. y González, M. G. (2014). Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361.